

Motion till riksdagen 2005/06:Fi295

av Karin Pilsäter m.fl. (fp)

Lagen om offentlig upphandling

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om stora samordnade upphandlingar och de konkurrensbegränsande effekter de har för mindre företag.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förenklade och tydliga regler för offentlig upphandling.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att mindre företag skall kunna delta i upphandlingar enligt LOU.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att inte i LOU öppna för möjligheten att ställa krav på att anbudsgivande företag har tecknat kollektivavtal.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utreda en ny organisation för en myndighet för tillsyn av LOU.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förtydligande av regelverket för tillåten direktupphandling.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om marknadsskadeavgifter vid allvarigare brott mot LOU, som otillåten direktupphandling.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att tillsynsmyndigheten för LOU bör ges möjlighet att föra talan i domstol mot den upphandlande enheten vid misstanke om otillåtna eller på annat sätt felaktiga upphandlingar.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om talerätt även för företagar- och branschorganisationer samt andra näringslivsorganisationer.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att anbud bör kunna lämnas på andra språk än svenska.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att använda elektroniskt stöd och elektronisk kommunikation vid offentliga upphandlingar.

Fel! Okänt namn på

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att alla offentligt upphandlande enheter skall kunna ta emot s.k. e-anbud.

Motivering

”Varje felanvänd skattekrona är stöld” är ett citat som är hämtat från den socialdemokratiska socialministern Gustav Möller, en av 1900-talets stora svenska sociala reformatorer. Gustav Möllers ord kan användas som devis för de tankar som ligger bakom lagen om offentlig upphandling. Genom att tillämpa lagen om offentlig upphandling försäkras sig upphandlande enheter så långt det är möjligt om att medborgarna för sina skattekronor får bästa möjliga vara eller tjänst till lägsta pris i en upphandling som innebär lika och rättvis behandling samt icke-diskriminering av anbud, anbudssökande och anbudsgivare. Åtminstone borde det vara så. Lagen om offentlig upphandling tillämpas inte alltid av upphandlare på det sätt den borde. Framför allt små företag missgynnas i anbudsprocessen. De regler som styr de offentliga upphandlingarna och anbudsprocessen som sådan upplevs av många, framför allt mindre, företagare som allt för krångliga. Nämnden för offentlig upphandling som har att tillse att upphandlingarna sköts korrekt har alltför begränsade resurser i förhållande till sina arbetsuppgifter. Regeringen har sänt ut signaler om att det skall bli möjligt för upphandlande enheter att ställa krav på företag att ha svenska kollektivavtal, något som skulle utestänga omkring 50 % av de svenska företagen och dessutom förhindra hälsosam konkurrens från företag inom Europeiska unionen.

Redan 1998 uppskattade den statliga upphandlingskommittén värdet av de totala offentliga uppköpen till 400 miljarder kronor. Denna summa har sedan dess, trots att den är närmare ett decennium gammal angetts som ett mått på omfattningen av den totala summan av offentliga uppköp. Statistik och beräkningar av inköpen talar för att dessa motsvarar omkring en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader. Det talar för att det finns stora samhällsekonomiska vinster att göra genom en väl fungerande offentlig upphandling. En ökad konkurrens leder både till ett större och mer varierat utbud av varor och tjänster och till lägre priser.

Inköpssamordningen inom den offentliga sektorn är ett av de största hindren för små företag att delta i offentlig upphandling och få kontrakt. Det är sällan man ens kan uppfylla de krav som ställs då stora statliga verk, myndigheter och andra offentliga upphandlare samordnar sina inköp. Detta har varit märkbart, inte minst då upphandlingar gjorts inom IT-sektorn. Om beställarna utgör en stor eller dominerande del av köparna inom ett branschområde kan en långtgående samordning mellan beställarna leda till ökad företagskoncentration med en minskad konkurrens som en direkt följd. Stora samordnade offentliga inköp kan leda till olagliga kartellbildningar särskilt om antalet leverantörer är begränsat. För att se till att en god konkurrens upprätthålls och att mindre företag inte missgynnas vid offentlig upphandling finns det flera

Fel! Okänt namn på

olika åtgärder som regeringen kan vidta. I sina instruktioner till statliga verk, myndigheter och företag bör regeringen rekommendera att upphandlingstillfällena sprids ut över året. Det gynnar små företag som kan avsluta ett uppdrag innan ett nytt påbörjas. Likadant bör stora upphandlingar där så är möjligt delas upp i flera delar för att släppa in fler konkurrenter. Ibland kan produktområdet vara förknippat med sådana stordriftsfördelar som gör att det är olämpligt att dela upp inköpet i för små delar. I sådana fall bör möjligheterna att tillämpa s.k. kombinatorisk upphandling tillämpas.

Det är särskilt viktigt för små och medelstora företag att anbuds- eller förfrågningsunderlagen är så tydliga att de minskar företagets osäkerhet om vad som skall utföras. Detta förhållningssätt till mindre företag borde tillämpas av samtliga offentliga upphandlare såväl inom den statliga som den kommunala sektorn. En förenkling och ett förtydligande av regelverket inom LOU:s ram skulle också gynna framför allt mindre företag. Det innebär ett förtydligande om att leverantörer inte får diskrimineras eller att otydliga utvärderingskriterier inte får användas. Vidare kan förtydligas vad ett tilldelningsbeslut och upplysningar om detta skall innehålla. Detta ger anbudsgivare bättre möjligheter att kontrollera om prövningen skett i enlighet med uppställda krav. En god upphandlingskultur och relevant kompetens samt insikter i småföretagandets och entreprenörskapets villkor bland de offentliga upphandlarna skulle stärka de små och medelstora företagets ställning vid offentliga upphandlingar.

Det har från regeringshåll antytts att det skall bli möjligt att ställa krav på kollektivavtal för de anbudsgivande företagen. Det är positivt att en stor del av det regelverk som styr förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare är följden av avtal som slutits av självständiga och fria arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer. De skapar ordning och reda på arbetsmarknaden och ger tydliga spelregler för arbetsmarknadens parter. Värdet av att avtal sluts av fria och självständiga parter är stort. Därför tar Folkpartiet avstånd från de förslag från regeringen som nu läggs fram för att genom LOU tvinga fram kollektivavtal eller avstå från att delta i offentliga upphandlingar. Företagarna uppskattar att ungefär hälften av företagen i Sverige ej tecknat kollektivavtal. De flesta av dessa är små och medelstora företag som nu skulle drabbas av konkurrensbegränsande regler framdrivna av regeringen. Så gynnar man inte småföretagande och konkurrens. Syftet med regeringens eventuella förslag är uttalat att hindra utländska företag utan svenska kollektivavtal att få delta i anbudsgivningen. Det strider mot grundläggande tankar inom EU och leder till sämre konkurrens, sämre utbud av varor och tjänster och ytterst ett dåligt förvaltande av medborgarnas skattekonor. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna vad ovan anförts om att inte genom LOU öppna för att offentliga upphandlare kan kräva att budgivande företag har kollektivavtal.

Riksdagen bör ge regeringen till känna som sin mening vad som här anförts om upphandlingsdirektiv för statliga verk, myndigheter och företag samt vad som i övrigt anförts vad gäller villkor för mindre företag att framgångsrikt konkurrera med anbud inom ramen för LOU.

Fel! Okänt namn på

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) är den tillsynsmyndighet som ansvarar för att LOU efterlevs. Trots starkt begränsade resurser utför nämnden ett gediget arbete. Med omkring tio anställda och ett ramanslag på omkring 8 miljoner kronor skall nämnden utöva tillsyn över ca 10 000 upphandlande enheter som varje år gör omkring 200 000 förenklade upphandlingar, 3 500 upphandlingar över tröskelvärdena och en stor mängd direktupphandlingar. NOU:s bristande resurser och de offentliga upphandlingarnas stora omfattning får konsekvenser både vad gäller en effektiv tillsyn av efterlevnaden av LOU och möjligheter till effektiviseringar av den offentliga upphandlingen. NOU:s bristande resurser att utöva tillsyn kan förmodas leda till negativa konsekvenser för enskilda företag som drabbas av att upphandlingar inte sköts korrekt och till att hushållningen med offentliga resurser blir mindre god än den skulle kunna vara om tillsynsmyndigheten hade större resurser. NOU:s framtida utformning bör därför utredas. I denna utredning bör bl.a. beaktas en sammanslagning mellan NOU och Konkurrensverket för att skapa en myndighet med tillräckliga resurser för att tillse efterlevnaden av LOU.

Det är tillåtet att göra direktupphandling där en beställare vänder sig direkt till en leverantör utan föregående upphandling. Sådan upphandling är tillåten endast då det föreligger synnerliga skäl och vid lågt värde. Reglerna kring vad som är tillåten direktupphandling är dock alltför otydliga. I dag är det den upphandlande enheten som avgör vad man anser vara lågt värde. Detta har lett till att uppfattningen om vad som är lågt värde varierar påtagligt mellan olika uppköpare. Det är uppenbart att det i första hand är små och medelstora företag som drabbas av detta. Begreppet lågt värde bör ersättas av en fast fribeloppsgräns om ett bestämt antal basbelopp. Vid fastställande av antalet basbelopp bör hänsyn tas till vad som får anses vara rimligt hur mycket ett upphandlingsärende bör få kosta. Regeringen bör utreda frågan och återkomma till riksdagen med förslag.

Otillåten direktupphandling utgör en allvarlig överträdelse av LOU. Olika undersökningar visar på att otillåten direktupphandling är omfattande. Otillåtna direktupphandlingar sätter konkurrensen mellan företag ur spel och missgynnar troligen mindre och nystartade företag. Enligt NOU finns det många offentliga aktörer som inte följer upphandlingsreglerna med motiveringen att man inte är en upphandlande enhet. Detta gäller inte minst statliga företag. Det finns anledning att tro att dessa enheter inte genomför regelrätta upphandlingar i konkurrens och att det sker många direktupphandlingar. Den offentliga tillsynen av offentlig upphandling bör stärkas och tillsynsmyndigheten bör få möjlighet att i domstol låta pröva beslut om att inte tillämpa LOU. Sanktioner i form av marknadsskadeavgift bör kunna utdömas vid allvarigare överträdelser av LOU såsom otillåten direktupphandling. Andra tillfällen då marknadsskadeavgift kan komma i fråga kan t.ex. vara då den upphandlande enheten avsiktligt eller av oaktsamhet tagit fram otillbörligt styrande kravspecifikationer så att endast en leverantör kan komma i fråga. Marknadsskadeavgiften bör vara kännbar.

Även om en anbudsgivare har laglig rätt att begära överprövning av ett ärende drar sig många företagare, framför allt småföretagare, för att göra detta. Orsaken till detta är att företaget upplever att det kan skada förtroendet

Fel! Okänt namn på

hos upphandlaren och minska möjligheterna till framtida affärer om man överklagar ett beslut. Alla möjligheter att styra och påverka anbudsprocessen och upphandlingen i övrigt ligger hos den upphandlande enheten. För att skapa en bättre balans mellan parterna i en upphandling bör därför möjligheterna till överprövning och översyn ökas på ett sådant sätt att inte endast den enskilde budgivaren kan föra talan. Tillsynsmyndigheten för LOU bör därför ges befogenhet att vid misstanke om otillåtna eller annars felaktiga upphandlingar föra talan inför domstol. Denna talerätt bör även omfatta näringslivs- och branschorganisationer och andra intresseorganisationer.

För att uppnå ökad konkurrens och att fler anbud kommer upphandlare som kan bli aktuella tillhanda bör upphandlande enheter tydliggöra att de är intresserade av andra leverantörer än svenska. I Danmark finns goda exempel där upphandlande enheter tydligt välkomnar anbud på danska, svenska och norska. Upphandlande enheter bör uppmanas att acceptera anbud på andra språk än svenska. Engelska, men även de nordiska språken, borde generellt vara accepterade i anbud. Med hänsyn till EU:s utvidgning och de möjligheter den ger bör övervägas hur man kan stödja och uppmuntra anbud på språk från i första hand övriga Östersjöländer.

Offentliga upphandlingar kan underlättas genom utnyttjande av elektroniskt stöd och elektronisk kommunikation i upphandlingsprocessen. Erfarenheterna av elektronisk upphandling är goda. Elektronisk upphandling har visat sig kunna ge prissänkningar på mellan 10 och 25 %. Då man använt elektronisk upphandling har det också visat sig att det är möjligt att sänka hantverkskostnaderna så mycket som 50 %. En väl fungerande elektronisk upphandling innebär alltså omfattande effektiviseringar och många sparade skattekronor.

Elektronisk upphandling har visat sig vara särskilt lämpad för små och medelstora företag och är därmed också ett sätt att stärka dessa företags möjligheter att delta i offentlig upphandling.

Det är angeläget att öka användandet av elektroniskt stöd och elektronisk kommunikation vid offentlig upphandling. Alla upphandlande enheter bör åläggas att kunna ta emot elektroniska anbud.

Stockholm den 5 oktober 2005

Karin Pilsäter (fp)

Christer Nylander (fp)

Bo Könberg (fp)

Lars Leijonborg (fp)

Gunnar Nordmark (fp)

Marita Aronson (fp)